

我国体育场地资源配置特征与优化研究

寇健忠, 吴鹤群

(三明学院 体育学院, 福建 三明 365004)

摘要:我国体育场地资源发展经历四个时期, 体育场地资源的配置呈现政府宏观调控为主、市场为辅的场地数量递增、场地类型复杂, 场地分布扩展、场地投资多元、场地建设科技化、标准化和场地发展国际化的显著特征。但存在配置目标不清晰、数量不充足、结构不合理、布局差异化、机会不均等、环境不协调等问题。建议进一步明确配置目标、创新配置理念、完善政策措施、建立评价机制、重视生态化管理, 以优化未来体育场地资源的配置, 为体育公共服务水平的提高及体育场地资源发展战略的制定提供理论参考。

关键词:体育场地; 资源配置; 评价机制; 生态管理; 战略制定

中图分类号: G80-051

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2015) 04-0024-04

体育公共服务是公共服务体系的一个重要组成部分, 体育场地是体育公共服务体系的重要物质载体。在我国社会发展的不同历史阶段, 体育场地资源的配置都折射出许多对现实和未来发展有益的启示和借鉴价值。体育场地资源配置是指对专门用于体育训练、比赛、教学和健身活动的, 有一定投资的、公益性或经营性体育设施(包括必要的附属功能用房)进行时间、空间和数量上的选择、安排、搭配的过程。因此, 梳理和总结我国体育场地资源的发展历程, 分析体育场地资源配置的时代特征, 对促进体育场地资源的优化配置、全民健康水平和生活质量的提高, 以及新型城镇化发展有着重要指导意义。

1 我国体育场地资源发展历程

第一个时期是保护、改建和兴建期(1949—1965年)。1949年4月25日,《中国人民解放军布告》的发布,保护了国民党统治时期遗留下来的4982个体育场地^[1]。随后,国家先后颁布了《关于改善各级学校学生健康状况的决定》《关于推行广播体操运动的联合通知》《关于开展体育运动暂行办法纲要》等文件,不仅促进了各地体育场地的改建和新建,而且也为体育场地的保护、维修提供了政策和制度的保障。1953—1957年,全国共建成体育场地18191个,仅1956年就建成5494个,超过解放前体育场地的总和^[1]。虽然,“抗美援朝”“大跃进”“自然灾害”对体育场地建设带来了冲击,但在中央政府的支持及海外华侨的关心下,体育场地发展的速度和规模是前所未有的,1958—1965年新建的体育场地总体呈上升趋势(图1)。可以说,此时我国体

育场地处在保护中改建、改建中兴建的发展过程中。

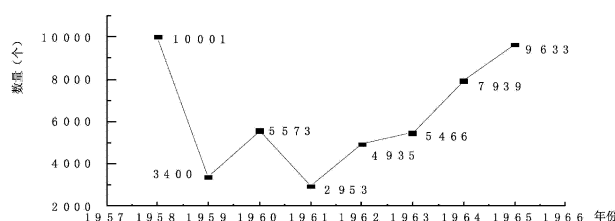


图1 1958—1965年体育场地建设趋势^[2]

第二个时期是停滞徘徊期(1966—1976年)。十年“文化大革命”严重影响了体育事业的发展,体育场地被占用、毁坏的现象时有发生,有的甚至成为政治集会的重要场所。虽然,1971年周恩来在全国体育工作会议上对“乒乓外交”的评价使许多城乡及工矿又恢复了体育场地的建设。但到了“文化大革命”后期,随着体育战线再一次受到冲击,体育场地的发展又遭到严重的制约。1974年第一次全国体育场地普查数据表明,当时我国体育场地数量为25488个,主要有体育场、体育馆、游泳池(室内、室外)等六种类型,分布在体委、工矿、人民公社等系统^[3]。因此,“文化大革命”期间,由于受经济发展的影响,我国体育场地发展处于基本停滞徘徊状态,体育场地资源呈现场地数量少、类型单一、分布不广泛的特点。

第三个时期是恢复发展期(1977—1995年)。随着“举国体制”和“全运体制”的贯彻实施,体育作为国家计划的一部分实行集中统一领导,政府成为投资主体,为加快体育场地的建设提供可能。1995年6月20日国务院颁布实施

收稿日期: 2015-03-24

基金项目: 2013年福建省中青年教育科研项目(社科A类)(JA13292S)

作者简介: 寇健忠(1969—),男,福建德化人,副教授,硕士,研究方向为体育人文社会学。

《全民健身计划纲要》,规定“体育场地设施建设要纳入城乡建设规划”,这些都极大促进了城乡体育场地的建设和发展。第四次全国体育场地普查数据表明,我国体育场地数量增至615 693个,场地类型累计达到48种。场地分布在体委、学校等系统,经济成份涉及公有、国有、非公有等。全国体育场地面积7.8亿 m^2 ,人均场地面积0.65 m^2 ;体育场地投资金额372亿元,人均投资金额31.06元^[3]。因此,文化大革命后我国体育场地经过十几年的建设,场地的数量、场地面积、投资金额等有了较大的增加,场地分布也较广,投资主体渐显多元化的特点。

第四个时期是全面发展期(1996年至今)。1995年7月6日原国家体委正式颁布实施《奥运争光计划纲要(1994—2000)》,全国各省市都改造和新建了一大批用于竞技体育比赛的体育场馆。随后,国家又先后制订了《关于深化改革加快发展县级体育事业的意见》《1996年度体育彩票公益金用于实施全民健身计划的通知》《全民健身条例》等文件,为公益性体育场地的建设提供了资金和法律保障,加快了城乡体育场地的规划和建设。2014年第六次全国体育场地普查数据显示,全国共有体育场地169.46万个,平均每万人拥有体育场地12.45个,人均体育场地面积1.46 m^2 。在场地数量、场地面积、人均场地面积、投资金额、人均投资金额等方面比以往普查结果有大幅度的提高。

2 我国体育场地资源配置特征

长期以来,人口多、资源短缺、生态环境脆弱、城乡发展不平衡、体育消费支付能力低的城市化发展背景,决定了我国体育场地资源呈现出中国特色的配置特征。第一,配置方式由计划向计划和市场相混合的方式转变,即政府宏观调控下的市场配置方式,形成政府主导、市场自主、社会自治,财政与市场双轮驱动的体育场地资源配置运行机制。也就是体育场地的类型、分布、数量等更多是通过政府的行政权力、行政机制和行政层次的计划指令来规划建设。第二,体育场地数量和面积递增。与第五次全国体育场地普查(截至2003年12月31日)相比,第六次全国体育场地普查数量增加了84.45万个,将近翻了一倍。用地面积增加了17.32亿 m^2 ,建筑面积增加了1.84亿 m^2 ,场地面积增加了6.62亿 m^2 ;人均场地面积增加了0.43 m^2 。第三,体育场地类型复杂和体育场地分布拓展。第六次全国体育场地普查类型由五普的64种增至83种,场地分布涉及广场、公园、校园、工矿、机关企事业单位楼院、宾馆商场饭店、居住小区和街道、乡镇和村、军营等,能较好地满足不同区域、不同年龄、不同性别群众健身需求。第四,体育场地投资多元。体育场地建设资金以政府投资为主,同时许多企业、社会组织和个人积极参与体育场地的建设,一定程度上缓解了体育场地建设资金的不足,投资多元化格局逐步形成。第五,体育场地建设科技化。随着我国科学技术的快速发展,许多高新技术被广泛运用到体育场地建设当中,做到功能、

节能、环保和人文设计的和谐统一。如广州新体育场馆的选址采用电磁波透视技术;北京奥运村大量采用太阳能光热系统、绿色节能灯具以及地热、风能等可再生能源^[4]。第六,体育场地建设标准化。就是体育场地的建设严格按照国家标准和行业建设标准来实施,国家体育设施建设和标准办公室已先后制定《天然材料体育场地使用要求及检验方法第1部分:足球场地天然草面层》(国家标准)、《体育场馆设备使用要求及检验方法第1部分:LED显示屏》(行业标准)等标准。第七,体育场地发展国际化。就是在遵守国家标准和行业标准的基础上,我国体育场地的建设正朝着国际化、规范化、科学化方向发展。如成都体育中心2004年获得欧洲的ISO(国际标准化组织)机构阿法卡(AFAQ)公司颁发的ISO9001:2000认证证书,从而成为中国第一个通过国际质量认证的体育场馆,为我国体育场地的国际化发展打下良好的基础。

3 我国体育场地资源配置存在问题

3.1 体育场地资源配置目标不清晰

由于不同时期对体育场地资源属性的认识不到位,造成体育场地资源配置目标不清晰。建国初期,经济发展水平还很低,对体育场地建设的投入极其有限,体育场地资源配置主要采用国家财政统一支配、优先保证的方式,缺乏对广大乡镇、农村的重视。改革开放后,随着《奥运争光计划纲要》的颁布实施,我国的体育事业主要以竞技体育为主导,用“为国争光”“金牌效率优先”的思想指导体育场地资源的配置,体育场地的建设更多是满足运动训练、竞赛的需要,竞技体育的经费支出占地方体育系统经费总支出的64.1%,而用于群众体育的费用不足竞技体育经费的2/5。近年来,为了承办大型体育赛事和商业活动,更加注重体育场地的经济效益,追求利润最大化,将许多体育场地建在经济发达、消费水平高及人口密集的大城市,体育场地资源配置功利主义色彩较为严重^[5]。

3.2 体育场地资源配置数量不充足

国家体育总局副局长冯建中指出现阶段体育场地“三少”问题,其中就包括体育场地设施数量少。第六次全国体育场地普查数据表明,我国拥有各种体育场地169.46万个,体育场地面积19.92亿 m^2 ,从数量上看,具有一定的规模,但对于有13亿多人口的我国来说,平均每万人只拥有体育场地12.45个,与芬兰平均每万人有体育场地45.7个、日本平均每万人有体育场地26个相比还有很大差距^[6]。特别是中西部地区和广大乡镇、农村体育场地数量不足,体育场地质量不高,更多是室外篮球场、健身路径等档次较低的体育场地,无法满足全民健身活动的需要。

3.3 体育场地资源配置结构不合理

第五次全国体育场地普查数据显示,我国现有体育场地资源结构以室外体育场地为主,共有436 278个,占标准体育场地总数的79.7%,其中篮球场、排球场、小运动场等

占有50%以上的比例。投资多、占地面积大的室内体育场馆的建设相对滞后,只有61 358个,占标准体育场地总数的11.2%,只占全国体育场地总数的7.19%。乡镇村的体育场地仅有66 413个,占全国体育场地总数的8.18%^[7],主要以室外篮球场、健身路径、乒乓球桌及棋牌室为主。虽然五普后大型体育场馆和农村体育场地有了较大发展,但是,各种类型体育场地的比例不合理问题仍然存在,特别是群众性健身场地较少,乡镇、村体育场地类型单一,千篇一律,缺乏地方特色,人文性不强,无法满足人民群众多元化健身需求,一定程度上影响了全民健身运动的全面开展。

3.4 体育场地资源配置布局差异化

由于国家政策的倾斜,体育场地建设资金更多投向城市区域,出现体育场地资源配置的差异化。首先,区域布局的差异化。受区域的政策、人口、经济及自然等条件的影响,不同区域空间体育场地资源的分布格局也不同,呈现不平衡的状态。在体育场地数量、场地总面积、人均场地面积方面,东部地区多于中西部地区,每10万人拥有体育场地数最少的是中部地区,仅有45个^[8]。其次,系统布局的差异化。当前全国体育场地许多集中在教育系统和其他系统,其中教育系统体育场地在东、西、中部地区总量都达到62%以上(图2),可体育场地对外开放率只有29.2%^[9],体育场地资源闲置浪费严重。最后,城乡布局差异化。由于受城乡二元结构的影响,城市和乡村在财政投入、监管、集约化、市场化配置水平方面存在差异,形成城乡体育场地资源布局的不合理。拥有61%左右人口、占有国土面积83.5%的广大乡镇、农村仅有20.2%的体育场地资源^[10]。

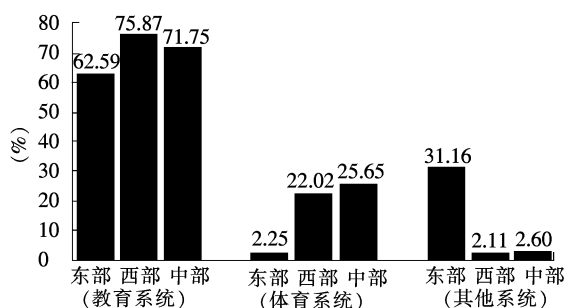


图2 不同区域体育场地系统分布^[7]

3.5 体育场地资源配置机会不均等

体育场地资源配置是为了提供更好的体育公共服务,不断满足全民健身的需要,但在体育场地资源配置时常忽视社会弱势群体,存在体育场地资源配置机会不均等的现象^[11]。所谓社会弱势群体,是对处于困难境地人群的一个总称,包括精神病患者、残疾人、贫困者、失业者、灾难中的求救者、非正规就业者、下岗职工、农民工和劳动关系中处于弱势地位的人^[12]。随着我国经济社会的不断发展,许多乡镇、农村的青壮年进入城市,随之在广大乡镇、农村出现一个特殊的未成年的弱势群体——农村留守儿童。调查数据显示,我国现有农村“留守儿童”数量已超过6 100万人,相当于英国人口的总数。由于自然地理条件、历史和经

济发展的不平衡等原因,在体育场地资源配置中,往往忽视农村“留守儿童”和与之相伴的老人,留守儿童因此丧失在平等、和谐的环境中健康成长的权利,对他们的健康将产生一定的不良影响。

3.6 体育场地资源配置环境不协调

由于人们在体育场地资源配置时,往往只重视体育场地的投资、数量、类型、管理等内环境的建设,而忽视体育场地建设与城市发展的协调、体育场地与自然环境的融合,以及体育场地区域人文特色和体育场地选址的科学性等外环境的建设,出现自然环境被破坏、大型体育场馆的建设与城市发展不协调等现象。特别要强调的是,国家先后制定《关于实施农民体育健身工程的意见》《“十一五”农民体育健身工程建设规划》《全民健身条例》等文件,一定程度上解决了广大乡镇、农村体育场地设施不足的问题,丰富了群众健身的手段和内容。“十一五”期间,全国共投入118.3亿元建设了231 306个农民体育健身工程,新增体育场地面积2.3亿m²,受惠人数3.3亿,农村人均新增场地面积0.7m²^[13]。但由于缺乏对农民体育健身工程建设的科学选址、农民对体育场地需求的多元化等因素考虑,出现许多已建体育场地闲置浪费、被挪用和占用的现象,一定程度上制约了全民健身事业的发展。

4 未来我国体育场地资源的优化配置

4.1 明确配置目标,编制实施体育场地建设规划

《2014—2020年国家新型城镇化规划》提出“更加完善基础设施和公共服务设施,实现城市生活和谐宜人”的发展目标。并强调指出,公共服务设施建设要向中小城市和县城倾斜,重点发展小城镇,并逐步向城乡接合部地区延伸覆盖。《全民健身计划(2011—2015年)》提出“全国各类体育场地达到120万个以上,人均体育场地面积达到1.5m²以上。50%以上的市(地)、县(区)建有全民健身活动中心。50%以上的街道(乡镇)、社区(行政村)建有便捷、实用的体育健身设施”的发展目标。为了贯彻落实《全民健身计划(2011—2015年)》,国家制定了《“十二五”公共体育设施规划》。因此,各地在明确国家体育场地建设发展目标的基础上,应对规划进行延伸和细化。将体育场地建设纳入当地国民经济和社会发展规划、城乡建设规划和土地利用规划,根据城镇常住人口增长趋势和空间分布,科学编制本地区体育场地建设规划,对体育场地的数量、种类、规模和布局进行统筹安排与优化配置。同时,强化规划实施领导小组的作用,加强规划实施中的协调、监督、指导,逐步形成布局合理、覆盖面广、相互补充、惠及全民的体育场地网格化格局。

4.2 创新配置理念,完善城乡体育场地的布局与结构

《国际体育与运动宪章》强调“体育与运动实践是所有人的基本权利,每个人享有对于其个性全面发展必须的参与运动的基本权利。”可见,人人都有公平享有体育场地资源的权利。但我国“公平”理念的缺失是造成城乡体育场地的布局 and 结构长期不合理的主要原因。各级政府应创新体育场地资源配置理念,用“公平”理念解决体育场地

资源配置时涉及的金融、土地、价格、政策等问题。可结合不同阶段城镇化人口迁移、土地使用、经济发展水平、群众需求等特点,对不同城乡体育场地的数量、类型、布局、规模进行“公平”的规划和建设,并统筹考虑公益性和经营性体育场地建设的类型和数量,使城乡体育场地建设的布局与结构更趋于合理,不断缩小城乡体育场地的差距,更好满足城乡群众体育健身活动的需要。如东部沿海地区应重点提升体育场地的品位,注重在社区体育场地建设中融入区域特色的文化元素;中西部地区着重提高体育场地的数量和覆盖面,特别是要加快小城镇及其城乡接合部体育场地的建设。

4.3 完善政策措施,实现体育场地融资渠道的多元化

体育场地建设资金缺口是制约体育场地发展的关键因素。因此,为了解决融资问题,除了政府加大资金投入外,还必须制定相关的扶持政策措施,充分调动企业、个人等建设体育场地的积极性,拓宽社会资源参与体育场地建设的途径,增加体育场地建设资金总量,真正实现体育场地融资渠道的多元化。完善政策措施可以从以下几方面入手:首先,制定由政府主导的投融资机制,政府不仅要加大对土地、贷款等方面的政策支持力度,而且要明晰产权关系,做到所有权、经营权和监管权的分离,为融资提供良好的外部环境;其次,加强培育地方税种,不断完善地方税体系,加快实施体育场地建设免税或者税收优惠政策,对水、电等能源使用费给予降价处理。再次,设立由政府财政部门监管,政府、社会共同筹资,委托专业管理团队管理的“公共体育场地建设发展基金”,实施专款专用,为体育场地建设与维修的良性和常态发展提供资金保障。最后,鼓励公共基金、保险资金等参与大型体育场地的建设和运营,放开市场准入。

4.4 建立评价机制,提高体育场地资源配置的科学化水平

评价机制是检验体育场地资源配置效益的关键环节,也是提高体育场地资源配置科学化水平的有效手段。首先,建立由各地体育、国土、税务、规划等部门组成的规划实施领导小组,负责体育场地的建设规划、实施监督、评价反馈等工作。其次,合理选择体育场地资源配置评价指标,科学建立体育场地资源配置评价模型,定期对各地体育场地资源配置效益进行客观、科学的评价,为各地体育场地的建设与发展提供参考依据。再次,建立反馈激励制度。定期将体育场地资源配置效益评价结果反馈给各地政府主管部门,及时发现体育场地建设中存在的问题,合理调整体育场地建设规划,实现体育场地资源配置经济效益、社会效益和生态效益的最大化,不断提升城乡体育公共服务水平。同时,制定奖惩制度,对体育场地资源配置效益好的城乡给予政策、资金等方面的支持与奖励,不断提高各地科学配置体育场地资源的积极性,增强责任意识,对国家有序推进新型城镇化,实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大现实意义。

4.5 重视生态化管理,促进体育场地资源配置的可持续发展

党和政府已将生态文明建设问题列入《2014—2020年

国家新型城镇化规划》中,提出“将生态文明理念全面融入城市发展,构建绿色生产方式、生活方式和消费模式”的新型城市建设战略。因此,要重视体育场地资源配置的生态化管理。第一,要树立生态观念,强化生态环境保护意识。要站在生态文明发展的高度上,对体育场地的建设、使用、管理等方面进行生态化管理,才能使人类真正走出体育场地建设中的生态危机困境,这不仅为体育场地资源配置时正确处理 and 解决人与人、人与自然的的关系指明了方向,也促进了体育场地资源配置理论的变革,推动体育场地资源配置向生态化方向转向。第二,采用系统管理方法。体育场地资源配置系统是一个由建设系统、管理系统、消费系统、动力系统、保障系统和环境系统组成的综合系统,具有生态特征,是一个人工的生态系统,必须用系统的方法处理体育场地资源的配置问题。首先,用多级思维的方法,从系统观点出发,多方位、多层次研究体育场地资源配置系统各子系统间、系统各生态要素间、系统与环境间的关系。其次,把自然科学和社会科学的理论和方法系统地运用到体育场地资源的配置上,不断创新方法,促进体育场地资源配置的可持续发展。

参考文献:

- [1] 孙葆丽. 中华人民共和国开基创业时期的群众体育[J]. 北京体育大学学报, 2002(1): 7-9.
- [2] 孙葆丽. 1958—1965年中国群众体育的演进[J]. 体育文化导刊, 2002(5): 32-34.
- [3] 何立, 石慧. 我国历次体育场地普查指标体系及普查信息的对比研究[J]. 西安体育学院学报, 2013(2): 198-202.
- [4] 郭敏, 刘聪, 刘买如, 等. 我国体育场地建设的发展及其启示[J]. 北京体育大学学报, 2009(2): 12-16.
- [5] 丁红娜, 于善旭, 王润, 等. 地方立法保障学校体育场馆对外开放的思考[J]. 河北体育学院学报, 2014(1): 22-25.
- [6] 杨吉春. 中外体育场地比较研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2006(4): 25-27.
- [7] 张玉超. 我国体育场地建设现状与发展对策[J]. 山东体育学院学报, 2006(3): 16-19.
- [8] 王家力. 我国区域体育场地发展研究[J]. 体育文化导刊, 2010(9): 65-70.
- [9] 第五次全国体育场地普查办公室. 第五次全国体育场地普查数据公报[Z]. 2005.
- [10] 马进, 田雨普. 和谐社会构建中城乡群众体育发展的思考[J]. 西安体育学院学报, 2009(6): 665-667.
- [11] 李勇. 基于政府采购理论的体育公共服务供给模式研究[J]. 河北体育学院学报, 2014(1): 34-36.
- [12] 赖齐花, 刘泽华, 张荣贤. 论民间体育组织与弱势群体权益保障[J]. 法制与社会, 2010(35): 165-167.
- [13] 张纳新. 社会公平视野下合理配置社区体育资源研究[J]. 河南师范大学学报: 自然科学版, 2011(3): 180-182.